ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
Vol. XXV, 7 SECTIO G 1978

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Kazimierz SAND

Prawa i obowiązki stron w postępowaniu egzekucyjnym

Права и обязанности сторон в исполнительном производстве

Rechte und Pflichten der Parteien im Zwangsvollstreckungsverfahren

1. PROBLEM REALIZACJI DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH

Realizacja decyzji ostatecznych należy do problematyki administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Chodzi tu w szczególności o zabezpieczenie dostatecznych gwarancji rzeczywistej wykonalności dyspozycji wynikających z aktów administracyjnych. Samo wydanie rozstrzygnięcia administracyjnego nie jest celem samym w sobie, gdyż chodzi przede wszystkim o osiągnięcie określonego stanu faktycznego czy prawnego. Stan taki może być osiągnięty albo przez samo wydanie rozstrzygnięcia administracyjnego (np. o zmianie nazwiska) albo też dopiero przez wykonanie tego rozstrzygnięcia (np. opróżnienia lokalu przez jego opuszczenie, nakazu płatniczego — przez zapłatę).[1]

Egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego, tzn. z decyzji lub postanowień właściwych organów administracyjnych bądź bezpośrednio z przepisów prawa. Egzekucji tej podlegają zarówno obowiązki o charakterze pieniężnym (podatki, opłaty, grzywny lub inne obowiązki pieniężne przekazane drogą rozporządzenia Rady Ministrów do egzekucji administracyjnej, o ile należności te przypadają skarbowi państwa lub podstawowej jednostce organizacyjnej [2]), jak i niepieniężnym.

---

[1] J. Jendrośka: *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego,* Wrocław 1963, s. 34.

[2] Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1966 r., Dz. U. 1966, nr 45, poz. 279.

2. USTAWODAWSTWO O POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

Zasady i tryb stosowania przymusu przez organy administracji państwowej, czyli tzw. przymusu administracyjnego, reguluje ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.[3] Do tego czasu organy administracji państwowej stosowały przepisy rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji z 22 marca 1928 r. Przepisy te nie były jednak dostosowane do nowej struktury organów administracyjnych, nie były też zharmonizowane z innymi aktami prawnymi wydanymi już w Polsce Ludowej, a w szczególności z kodeksem postępowania administracyjnego, stąd konieczność wielokrotnych nowelizacji przedwojennego ustawodawstwa egzekucyjnego.

Problem kodyfikacji i unifikacji egzekucji administracyjnej wystąpił po raz pierwszy w okresie opracowywania kodeksu postępowania administracyjnego. Przeważyła wówczas koncepcja unifikacji egzekucji administracyjnej i uregulowania jej odrębnym aktem prawnym, poza ogólnym postępowaniem administracyjnym. Za tą ostatnią decyzją przemawiał w szczególności fakt, że w państwie socjalistycznym postępowanie przymusowe ma zastosowanie jedynie wyjątkowo, toteż tylko nieliczna część rozstrzygnięć administracyjnych wydanych w trybie ogólnego postępowania administracyjnego realizowana jest w trybie przymusowym, a nadto — egzekucja świadczeń pieniężnych dotyczy rozstrzygnięć podejmowanych w trybie innych przepisów (np. postępowania podatkowego), toteż łączenie jej z ogólnym postępowaniem administracyjnym nie jest uzasadnione.[4] Jedność prawna i doktrynalna systemu postępowania administracyjnego, w którym tkwi postępowanie egzekucyjne, nie pozbawia jednak tego postępowania cech odmienności i odrębności, wynikających z przedmiotu oraz celu postępowania egzekucyjnego.

---

[3] Dz. U. 1966, nr 24, poz. 151. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1967 r.; zob. W. Kubiak: *Postępowanie egzekucyjne w administracji, Przepisy i objaśnienia*, Wydawn. Prawnicze, Warszawa 1973. *id.*: *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Wydawn. Prawnicze, Warszawa 1974; zob. też J. Starościak: *Podstawowe zagadnienia postępowania egzekucyjnego w administracji*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1966, nr 7—8; J. Służewski: *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 1967; Z. Leoński: *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1969, nr 3; *id.*: *Środki prawne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 1969, nr 3.

[4] K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka: *Instytucje postępowania wykonawczego w administracji* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Red. J. Starościak, PAN INP, Wrocław 1973, ss. 406 i 407; Z. Leoński: *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 21 i n.

3. PROBLEM UŻYCIA PRZYMUSU PRZEZ ORGANY EGZEKUCYJNE

W państwie socjalistycznym nie wytworzyły się jeszcze takie warunki społeczne, które by pozwoliły zrezygnować ze stosowania przymusu przez administrację państwową. Sama polityka stosowania przymusu opiera się na założeniu, że przymus może być stosowany tylko w ostateczności.

Na pierwszy plan w naszym państwie wysuwają się środki, które mają zabezpieczyć dobrowolne wykonanie rozstrzygnięcia administracyjnego. Dopiero kiedy wszystkie te środki nie dadzą rezultatu, stosuje się przymus. Wypada jednak w tym miejscu zaznaczyć, że rozwój gospodarczo-kulturalny naszego państwa i towarzyszące mu ożywienie aktywności obywateli sprzyjają stosowaniu przede wszystkim środków wychowawczych. Przymusu państwowego nie można jednak wyeliminować, a przy jego stosowaniu należy w pełni przestrzegać zasady praworządności.[5]

Do należytego więc przestrzegania prawa konieczne jest odpowiednie wychowanie obywatelskie, to zaś w dużej mierze zależy od poziomu kulturalnego i ekonomicznego, w którym żyje społeczeństwo. Stosując określone środki przymusu administracyjnego, nie zakładamy wyrządzenia dolegliwości, lecz zmierzamy tylko do nakłonienia określonej osoby do wykonania ciążącego na niej obowiązku.

4. PRAWA I OBOWIĄZKI STRON W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

Prawa i wolności obywatelskie w ustroju socjalistycznym ulegają rozwojowi i wzmocnieniu w miarę wzrostu bogactwa kraju i umacnianie się socjalizmu we wszystkich dziedzinach życia. Prawa i obowiązki podstawowe stanowią jedynie niewielką część praw, wolności i obowiązków, jakie ustala dla obywateli nasze państwo w ustawodawstwie zwykłym, niekonstytucyjnym. Niemniej są to prawa i obowiązki wyjątkowo ważne, gdyż wszystkie inne muszą być z nimi zgodne i rozwijać je. One też dotyczą spraw najbardziej żywotnych dla jednostki oraz dla państwa jako całości. [6]

W postępowaniu egzekucyjnym jego uczestnicy, a więc wierzyciele, zobowiązani, władze i organy egzekucyjne mają określone sfery działania.

---

[5] Artykuł 9 k.p.a. brzmi: „organy administracji państwowej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w ten sposób w miarę możności doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu."

[6] A. Łopatka: *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli PRL na tle współczesnego świata*, „Nauka Polska" 1972, nr 5, s. 90; zob. również *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, PWN, Warszawa 1974.

Każdy też uczestnik ma określone prawa, które może wykorzystać, i obowiązki, które musi spełnić.

Istnieje niewątpliwie współzależność praw i obowiązków oraz ustawodawca przewidział środki służące ich zabezpieczeniu na co dzień.[7] Polityka państwa w tej kwestii zmierza bowiem do stworzenia takich warunków, które by zmniejszały możliwość naruszenia prawa, a także zachęcały do przestrzegania przepisów. Uświadamianie, wychowanie i przekonywanie ma poprzedzać przymus. Chodzi o stworzenie odpowiedniego klimatu ideowego i moralnego sprzyjającego dobrowolnemu przestrzeganiu prawa i wykonywaniu obowiązków wynikających z rozstrzygnięć administracyjnych. Można to osiągnąć na skutek działania bodźców materialnych i moralnych oraz w wyniku rozwoju świadomości społecznej. Taka polityka państwa staje się coraz bardziej powszechna.[8]

5. UCZESTNICY POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym występują następujące podmioty: organ egzekucyjny i egzekutor (poborca), wierzyciel i zobowiązany. Organy administracyjne są nie tylko upoważnione, ale także zobowiązane do występowania z wnioskami o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w przypadku niewykonania obowiązku. Zakres podmiotowy postępowania egzekucyjnego jest szeroki, gdyż zobowiązanymi mogą być osoby fizyczne, zarówno pełnoletnie, jak i nieletnie, mogą to być osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Mogą to być także jednostki państwowe, spółdzielcze i inne.

W zasadzie poza stosunkowo nielicznymi wyjątkami upoważnienie do prowadzenia egzekucji administracyjnej mają jedynie organy administracji państwowej. Organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze pieniężnym jest naczelnik gminy. Wprawdzie Rada Ministrów może upoważnić do prowadzenia egzekucji administracyjnej tych obowiązków inne organy administracji państwowej, a także niektórych wierzycieli, będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi — nie zmienia to jednak ogólnej zasady koncentracji egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze pieniężnym w organach administracji terenowej stopnia gminnego. Także naczelnik gminy jest z reguły organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze pieniężnym.

Jeżeli chodzi o wojewodę (czy prezydenta miasta), to jest on organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z wydanych przez niego decyzji w pierwszej i ostatniej instancji. Ponadto

[7] Łopatka: *Podstawowe prawa...*, s. 93.

[8] Jandy-Jendrośka, Jendrośka: *op. cit.*, ss. 394 i 395.

wojewoda jest organem egzekucyjnym tych obowiązków o charakterze niepieniężnym, które wynikają bezpośrednio z przepisów prawa i nie wiążą się z właściwością rzeczową naczelnika gminy jako organu pierwszej instancji.

Funkcje organów egzekucyjnych w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym mogą spełniać także inne organy i jednostki organizacyjne, jak np. organy Milicji Obywatelskiej, Straży Pożarnej, organy Straży Leśnej, Straży Przemysłowej czy Służby Ochrony Kolei. Egzekucję obowiązków o charakterze pieniężnym mogą też prowadzić przedsiębiorstwa państwowe i zakłady administracyjne w sprawach objętych ich działalnością.[9]

Czynności prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku podejmuje przedstawiciel organu egzekucyjnego, w wypadku egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym zwany poborcą skarbowym, a w wypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym — egzekutorem. W postępowaniu egzekucyjnym mogą brać ponadto udział również organy asystujące. Należą do nich organy Milicji Obywatelskiej (chodzi tu w szczególności o otwarcie lokali i innych pomieszczeń, przeprowadzenie rewizji osobistej itp.) oraz właściwe ograny wojskowe, przy czym mogą zachodzić tu dwie sytuacje: albo organy te asystują egzekutorowi w przeprowadzaniu czynności egzekucyjnych w obrębie obiektów Milicji Obywatelskiej czy Wojska, albo biorą udział w celu czynnego wspierania egzekutora w przeprowadzanych przez niego czynnościach, jeśli natrafi na opór uniemożliwiający lub utrudniający egzekucję, albo istnieje uzasadnione przypuszczenie, że na taki opór może natrafić.

Wierzycielem obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji państwowej jest organ, który wydał decyzję albo postanowienie w pierwszej instancji. Wśród organów administracji państwowej funkcje wierzycieli pełnią najczęściej organy administracji terenowej. Związanie funkcji wierzyciela z kompetencjami do orzekania w pierwszej instancji sprawia, że obecnie funkcję tę wykonuje przede wszystkim naczelnik gminy. Jest to skutek przeprowadzonej w latach 1972—1975 reformy administracji państwowej, w wyniku której na szczeblu gminy została skupiona większość kompetencji do załatwiania spraw przez wydawanie decyzji administracyjnej w pierwszej instancji.[10] Wpłynęło na to zwłaszcza zniesienie w wyniku tej reformy organów admini-

[9] Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 września 1966 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym z późniejszymi zmianami, Dz. U. 1974, nr 23, poz. 138.

[10] E. Bojanowski: *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Wydawn. Prawnicze, Warszawa 1975, ss. 18 i 19.

stracji terenowej stopnia powiatowego. Funkcje te mogą też pełnić inne organy administracji państwowej, np. urzędy morskie czy urzędy celne.

Natomiast zobowiązanym jest podmiot, na którym ciąży wymagalny obowiązek prawnie określonego świadczenia. Za wymagalny zaś obowiązek należy uznać taki obowiązek, którego wykonanie rodzi możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej, jeśli zobowiązany nie wykona go dobrowolnie w terminie określonym w tytule wykonawczym.

6. ROLA ZASAD OGÓLNYCH W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wzorem kodeksu postępowania administracyjnego, w art. 1—17 wprowadza szereg zasad ogólnych, które pozwalają na lepsze zrozumienie sensu ustawy i stanowią ogólne normy jej praktycznego stosowania. Rola ich jest szczególnie duża, gdyż określają one poszczególne prawa i obowiązki uczestników postępowania egzekucyjnego.

Wspomniane zasady stanowią w szczególności wiążące wytyczne dla organów prowadzących egzekucję. Spośród tych zasad możemy wyodrębnić zarówno takie, które wynikają z ustroju i obowiązują w całym prawie socjalistycznym (zasada praworządności, zasada legalności), jak i takie, które przyjęto w postępowaniu administracyjnym. Zasady te wywołują określone skutki prawne, a naruszenie ich daje podstawę do złożenia zarzutów czy skargi na czynności egzekutora, a nawet do umorzenia postępowania.

Zasady te, służąc z reguły wyjaśnieniu norm prawnych, ułatwiają stosowanie prawa. Chodzi tu o zasady właściwe tylko postępowaniu egzekucyjnemu. Są one bądź zawarte *expressis verbis* w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, bądź formułuje je doktryna, opierając się na całości przepisów tego postępowania. A oto poszczególne zasady ogólne:

Zasada obowiązkowego stosowania środków egzekucyjnych oznacza, że w przypadku powstania obowiązku administracyjnoprawnego organ egzekucyjny może zmusić adresata obowiązku do wykonania dyspozycji administracyjnej drogą zastosowania postępowania egzekucyjnego, jeżeli zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku. Zasada ta ma duże znaczenie zarówno dla sprawy zachowania porządku prawnego, jak i wychowania obywateli w poczuciu poszanowania prawa i wynikających z niego obowiązków. Duże znaczenie ma ona również ze względów gospodarczych, gdyż stanowi gwarancję wykonania planów finansowych.

Zasada stosowania w postępowaniu egzekucyjnym tylko środków prze-

widzianych w ustawie, zwana też zasadą legalności, ogranicza środki egzekucyjne do określonych ustawą. Do r. 1966 w tej materii obowiązywały liczne przepisy szczególne.

Zasada stosowania najłagodniejszego środka zakłada przeprowadzenie egzekucji w sposób najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. Nakłada ona na organ egzekucyjny obowiązek stosowania najłagodniejszego środka egzekucyjnego spośród tych, które mogą w danym przypadku prowadzić do wykonania obowiązku. Chodzi więc o to, aby ostrość tych środków była stopniowana. Sama ocena, który ze środków jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, należy już do organu egzekucyjnego.

Wyrazem tej zasady jest też określenie odpowiedniej pory do przeprowadzenia egzekucji oraz odstąpienia od wykonania, gdy egzekucja stała się bezprzedmiotowa czy okazała się niecelowa. Zasada ta niewątpliwie wynika z założenia, że egzekucja nie jest represją, lecz tylko sposobem wykonania zobowiązania i jest wyraźnym objawem humanizowania postępowania egzekucyjnego.[11]

Zasada uprzedniego zagrożenia, czyli mediatyzacji, wymaga, aby organ egzekucyjny uprzedził zobowiązanego, że w razie niewypełnienia danego obowiązku w określonym terminie wszczęte zostanie w stosunku do niego postępowanie egzekucyjne. W szczególnych przypadkach ustawa dopuszcza możliwość wszczęcia postępowania bez uprzedniego upomnienia, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią (art. 14 — zagrożenie ustne). Samo zagrożenie, jako kategoria prewencji ogólnej, jest jednym z podstawowych impulsów dobrowolnego wykonania. Z analizy tych przepisów wynika wyraźnie, że państwu zależy przede wszystkim na dobrowolnym wykonaniu rozstrzygnięć administracyjnych.

Zasada niezależności postępowania egzekucyjnego natomiast oznacza, że zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nie stoi na przeszkodzie w wymierzeniu kary w postępowaniu karnym, karno-administracyjnym lub dyscyplinarnym za niewykonanie obowiązku.

Zasada poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego, nazywana zasadą szerokich wyłączeń spod egzekucji, polega nie tylko na tradycyjnym zabezpieczeniu dłużnikowi minimum egzystencji, ale także na zabezpieczeniu realizacji celów gospodarczych, np. zwolnieniu narzędzi pracy, maszyn rolniczych, zwierząt hodowlanych zakontraktowanych, środków trwałych w przedsiębiorstwie itp., a niekiedy także na realizacji innych celów polityki finansowej państwa, takich jak np. specjalne preferencje dla wkładów oszczędnościowych czy obligacji pożyczek państwowych itp.

Zasada utrzymania przymusu w granicach niezbędnych, zwana też zasadą niezbędności, zezwala na stosowanie środków egzekucyjnych tylko

[11] Jandy-Jendrośka, Jendrośka: *op. cit.*, s. 412.

wtedy, kiedy jest to niezbędne do realizacji celu egzekucji. Stosowanie środka egzekucyjnego jest zatem niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy. W takim przypadku organ egzekucyjny wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

Zasada odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym jest wyrazem wspólnych celów, jakim służą postępowania administracyjne i egzekucyjne w administracji. Oczywiście chodzi tu tylko o posiłkowe stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego, a więc postanowień o skargach i wnioskach, wyłączaniu pracownika i organu, wnoszeniu podań czy przepisów o postępowaniu dowodowym.

7. POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE

Czynności egzekucyjne wykonuje bezpośrednio organ egzekucyjny lub egzekutor (poborca skarbowy). Przystępując do czynności egzekucyjnych doręcza on zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, który musi być zaopatrzony w klauzulę wykonalności. Taki tytuł staje się tytułem egzekucyjnym.

Wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje z urzędu, gdy organ egzekucyjny jest jednocześnie wierzycielem bądź na wniosek wierzyciela, gdy wierzyciel i organ egzekucyjny stanowią dwa odrębne podmioty. Wszczęcie postępowania na wniosek poprzedza wiele czynności urzędowych, takich jak wysłanie przez wierzyciela upomnienia, tytułu wykonawczego oraz wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Tytuły wykonawcze stanowią podstawę do podjęcia czynności egzekucyjnych, mogą nimi być decyzje i postanowienia administracyjne, orzeczenia sądowe i arbitrażowe, w pewnych przypadkach również przepisy prawa albo inne akty prawne, jeżeli wynikają z nich obowiązki podlegające wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej. Oczywiście tytuł musi spełniać określone w ustawie wymogi co do treści i formy.

Wspomnieć trzeba o postępowaniu zabezpieczającym, które ma na celu zagwarantowanie uiszczenia należności pieniężnej lub wykonanie obowiązku o charakterze niepieniężnym. Środki zabezpieczające przewidziane są w ustawie i korzysta się z nich w razie obawy, że postępowanie egzekucyjne może być udaremnione czy utrudnione, np. zabezpieczenie egzekucji należności pieniężnych polega bądź na zajęciu któregokolwiek z możliwych źródeł przyszłego pokrycia należnych zobowiązań, bądź na wpisaniu do hipoteki lub na zakazie zbywania i obciążania nieruchomości, która z jakiegokolwiek powodu nie posiada księgi wieczystej. Zabezpie-

czenie egzekucji należności o charakterze niepieniężnym ustawa pozostawia uznaniu organu egzekucyjnego, który ma działać w tym zakresie stosownie do okoliczności sprawy i celu postępowania egzekucyjnego.

8. ŚRODKI EGZEKUCYJNE PRZYSŁUGUJĄCE ORGANOM PROWADZĄCYM EGZEKUCJĘ

Organ egzekucyjny ma ustawowy obowiązek badania z urzędu dopuszczalności egzekucji administracyjnej. Może on zamiast środka egzekucyjnego wskazanego we wniosku zastosować inne środki, jeżeli są mniej uciążliwe dla zobowiązanego. Celem instytucji postępowania wykonawczego jest zapewnienie prawidłowej tzn. terminowej i właściwej realizacji konkretnych uprawnień i obowiązków administracyjnych.[12]

Istotą administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest stosowanie środków przymusowych, za pomocą których administracja zabezpiecza wykonanie obowiązków administracyjnoprawnych. Ustawa w szczególności przewiduje środki z egzekucji administracyjnej należności pieniężnych i środki egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, gdyż osiągnięcie zasadniczego celu egzekucji wymaga stosowania różnych środków egzekucyjnych. Środki egzekucyjne są więc zinstytucjonalizowanymi formami przymusu administracyjnego i są stosowane według ściśle określonej procedury, a skierowane są bezpośrednio na wykonanie obowiązku prawnego.

Środkami egzekucji należności pieniężnych są: egzekucja z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych oraz egzekucja z ruchomości.

Do środków egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym należą: grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń oraz tzw. przymus bezpośredni. Można dokonać podziału na środki zaspokajające i na środki przymuszające. Cechą tych ostatnich jest to, że mogą one bezpośrednio spowodować wykonanie obowiązku. Do grupy tej zaliczymy wykonanie zastępcze, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu czy zastosowanie przymusu bezpośredniego. Środkiem natomiast przymuszającym jest grzywna w celu przymuszenia. W nauce socjalistycznej reprezentowane są poglądy, że nowoczesne prawo egzekucyjne winno przede wszystkim korzystać ze sposobów zaspokajających,

[12] *Ibid.*, s. 393.

a środków przymuszających używać tylko w razie niemożności zastosowania pierwszych.[13]

Grzywnę w celu przymuszenia stosuje się wtedy, gdy chodzi o spełnienie obowiązku znoszenia lub zaniechania, albo obowiązku wykonania czynności, której z powodu jej charakteru nie może wykonać za zobowiązanego inna osoba. Można ją również wymierzyć wtedy, gdy nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucyjnego. Grzywna ta ma charakter przymuszający, a nie represyjny i można ją stosować nie tylko wobec osób fizycznych, ale także wobec osób prawnych, jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej oraz ich przedstawicieli zobowiązanych do czuwania nad realizacją danego obowiązku. Cechą charakterystyczną grzywny w celu przymuszenia jest ponadto to, że z chwilą wykonania egzekwowanego obowiązku lub, gdy wykonanie nie jest możliwe albo jest bezprzedmiotowe grzywnę umarza się, a nawet wyjątkowo podlega ona zwrotowi.

Jeżeli chodzi o wykonanie zastępcze, to stosuje się je wtedy, gdy zobowiązany do świadczenia robocizny lub świadczeń w naturze nie wykona swego obowiązku, wykona go niezupełnie lub nie wykona go w przewidzianym terminie. Istota tego środka egzekucyjnego polega na tym, że wykonanie nie dopełnionego obowiązku zleca się osobie trzeciej na koszt i ryzyko zobowiązanego. Wydatki poniesione przy wykonaniu zastępczym ściągane są w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych. Zazwyczaj między osobą trzecią realizującą wykonanie zastępcze za zobowiązanego a organem egzekucyjnym powstaje stosunek cywilnoprawny, zaś między organem egzekucyjnym a zobowiązanym — stosunek administracyjnoprawny.

Instytucja wykonania zastępczego sprowadza się więc do tego, że czynności, które powinien wykonać zobowiązany, realizuje za niego inny podmiot. Nie zwalnia to oczywiście zobowiązanego od obowiązku w ogóle, a jedynie od egzekwowanej czynności.[14] Środek ten może być stosowany zarówno wobec osób fizycznych, jak i wobec osób prawnych oraz jednostek nie posiadających osobowości prawnej.

Odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości oraz opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń należy do środków egzekucyjnych służących bezpośredniemu doprowadzeniu do wykonania obowiązku. Odrębna regulacja prawna stosowania wymienionych środków egzekucyjnych służy przede wszystkim ochronie uprawnień zobowiązanego, w stosunku do którego tego rodzaju środki są stosowane. Środki te stosuje się więc do

[13] W. Siedlecki: *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1966, s. 473; Leoński: *Egzekucja administracyjna...*, s. 57 i n.

[14] Bojanowski: *op. cit.*, s. 57.

wszystkich osób zajmujących nieruchomości, lokale lub inne pomieszczenia, które mają być opróżnione, i ich rzeczy, które mają być wydane.

Wreszcie wymienić trzeba przymus bezpośredni, który jest najostrzejszym środkiem egzekucyjnym i polega na bezpośrednim oddziaływaniu, nie wyłączając siły fizycznej, na osobę lub rzecz. Przymus bezpośredni już jest stosowany przez zagrożenie jego użycia, a w razie nieskuteczności zagrożenia — przez użycie dostępnych form przymusu, aż do przymusu fizycznego włącznie. Jest to więc środek uzupełniający nieskuteczne stosowanie innych środków egzekucyjnych.

9. ŚRODKI PRAWNE PRZYSŁUGUJĄCE UCZESTNIKOM POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO

W toku postępowania egzekucyjnego uczestnicy postępowania, a zwłaszcza zobowiązany, korzystają z szerokiej ochrony prawnej. Wyraża się to w możliwości składania środków prawnych, do których należą: zażalenia na wydane w toku postępowania egzekucyjnego postanowienia, zarzuty w sprawie prowadzenia tego postępowania, skarga na czynności egzekucyjne, powództwo przeciwegzekucyjne zobowiązanego, czyli tzw. powództwo opozycyjne, wniosek osoby trzeciej o wyłączenie spod egzekucji administracyjnej rzeczy lub prawa majątkowego, powództwo przeciwegzekucyjne osoby trzeciej, czyli tzw. powództwo ekscydencyjne, i wreszcie skarga w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Niezależnie od środków prawnych, które są specyficzne dla postępowania wykonawczego, w postępowaniu tym występują jeszcze środki z ogólnego postępowania administracyjnego, takie jak odwołanie i zażalenie, a nieraz nawet środki sądowej ochrony. Może więc z nich korzystać odpowiednio zobowiązany, wierzyciel i prokurator, który włączył się do postępowania egzekucyjnego. Zażalenie wnosi się za pośrednictwem organu egzekucyjnego do jego organu nadrzędnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia.

Innym środkiem prawnym w postępowaniu egzekucyjnym są tzw. zarzuty o ściśle określonych podstawach. Opierają się one na przyczynach kwestionujących zasadność wszczęcia dla danego wypadku postępowania egzekucyjnego, istnienia obowiązku lub jego wymagalności albo zasadności wyboru środka egzekucyjnego. Zarzuty w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego może składać zobowiązany, prokurator oraz w jednym wypadku osoba trzecia (osoba, do której została skierowana egzekucja, mimo iż nie jest zobowiązana). Zarzuty wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego.

Na czynności organu egzekucyjnego i egzekutora służy ponadto skarga, którą wnosi się do organu egzekucyjnego. Ten środek prawny przysługuje wszystkim uczestnikom postępowania egzekucyjnego. Różni się on istotnie od skargi w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż obejmuje mniejszy zakres podmiotów, obejmuje węższy przedmiot, ponieważ odnosi się tylko do czynności egzekucyjnych. Inny jest też termin przewidziany na załatwienie tej skargi. Wniesienie skargi nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego.

Jeżeli chodzi o wyłączenie spod egzekucji, to ustawa przewiduje ochronę prawną osób trzecich, które roszczą sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego w odniesieniu do ruchomości podlegających egzekucji administracyjnej. Jest to tzw. powództwo ekscydencyjne osoby trzeciej. Osoba ta mianowicie może wystąpić z omawianym powództwem zarówno wtedy, kiedy organ egzekucyjny właściwy do wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego wyda postanowienie co do wyłączenia, a także wówczas, kiedy takie postanowienie wyda organ wyższy od organu egzekucyjnego, a więc po wydaniu postanowienia w drugiej instancji. Z chwilą doręczenia organowi egzekucyjnemu odpisu pozwu organ ten jest zobowiązany wstrzymać czynności egzekucyjne.

Ustawa egzekucyjna przewiduje także instytucje zawieszenia i umorzenia postępowania egzekucyjnego. Następują one w przypadkach przewidzianych w ustawie drogą wydania przez organ egzekucyjny postanowienia o zawieszeniu postępowania, na które zawsze służy zażalenie. Podjęcie na nowo zawieszonego postępowania następuje po ustaniu przyczyn zawieszenia. Z reguły w razie zawieszenia postępowania pozostają w mocy dokonane czynności egzekucyjne, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie.

Na żądanie wierzyciela w przypadkach zaistnienia okoliczności czyniących dalsze postępowanie bezprzedmiotowym i w innych przypadkach określonych w ustawie egzekucja podlega umorzeniu. Na postanowienie o umorzeniu służy zażalenie. Umorzenie postępowania w odróżnieniu od zawieszenia powoduje uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych, jeżeli przepis ustawy nie stanowi inaczej. Pozostają jednak w mocy prawa i obowiązki osób trzecich nabyte wskutek tych czynności.

10. NADZÓR NAD POSTĘPOWANIEM EGZEKUCYJNYM

Zwierzchni nadzór nad postępowaniem egzekucyjnym w zakresie obowiązków pieniężnych sprawuje Minister Finansów, zaś w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym właściwe centralne organy admi-

ministracji państwowej. Bieżący nadzór nad egzekucją w zasadzie należy do terenowych organów administracji państwowej. Organy nadzorujące wywierają istotny wpływ na przebieg postępowania egzekucyjnego i w ogóle na politykę stosowania przymusu egzekucyjnego przez organy egzekucyjne. Już nawet sołtys w gminie ma prawo wglądu w czynności egzekucyjne prowadzone na terenie sołectwa. W szczególności w razie zaistnienia, jego zdaniem, okoliczności uzasadniających wstrzymanie czynności egzekucyjnych powinien o tym zawiadomić naczelnika gminy i poinformować o tym egzekutora. Jeżeli sołtys zgłosi fakt, że istnieją podstawy do złożenia zarzutów, organ egzekucyjny może wstrzymać czynności egzekucyjne. W przypadku potwierdzenia się okoliczności wskazanych przez sołtysa organ egzekucyjny umarza postępowanie egzekucyjne.[15]

Charakter nadzorczy mają także uprawnienia naczelników gmin. Mogą oni w szczególności doraźnie wstrzymywać czynności egzekucyjne. O wstrzymaniu egzekucji naczelnik gminy powiadamia organ egzekucyjny, który już dalej samodzielnie podejmuje odpowiednie kroki.

Jeżeli chodzi o właściwość wojewody (prezydenta) w zakresie postępowania egzekucyjnego, jeżeli nie występuje on w charakterze wierzyciela lub organu egzekucyjnego, to rozpatruje on w toku postępowania egzekucyjnego zażalenia na postanowienia naczelników gmin oraz posiada kompetencje związane z wykonywaniem nadzoru nad egzekucją administracyjną prowadzoną na terenie województwa. W szczególności wojewoda może wstrzymać postępowanie egzekucyjne, może uchylić wadliwe postanowienia naczelnika gminy jako organu egzekucyjnego, na które nie zostało złożone zażalenie, a w szczególności może w uzasadnionych wypadkach wstrzymać na czas określony czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną. A zatem można stwierdzić, że sprawuje on ogólny nadzór nad egzekucją administracyjną prowadzoną na terenie województwa.

Jeżeli chodzi o organy centralne, to ministrowie mogą ustalać ogólne zasady dla organów wojewódzkich co do realizacji zadań, udzielać pomocy i sprawować kontrolę oraz uchylać czy zmieniać postanowienia wojewodów, wydane w toku postępowania egzekucyjnego. Szczególne uprawnienia w tym zakresie ma Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, gdyż ponadto sprawuje on koordynację i bieżącą kontrolę działalności terenowych organów administracji państwowej i udziela im pomocy w realizacji ich zadań.

Wreszcie określony wpływ na egzekucję administracyjną sprawuje

---

[15] Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 listopada 1972 r. w sprawie zasad, trybu i zakresu działania oraz obowiązków i praw sołtysa i podsołtysa, Dz. U. 1972, nr 49, poz. 319.

Prezes Rady Ministrów w ramach kierowania terenową administracją państwową, a w szczególności przez wydawanie zarządzeń w sprawie wykonywania określonych zadań.[16]

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji *expressis verbis* nie przewiduje udziału prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym, ale w literaturze podkreśla się dopuszczalność takiego udziału na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o Prokuraturze PRL, jeśli taki udział jest konieczny dla usunięcia stanu niezgodnego z prawem, który wytworzył się z bezczynności wierzyciela lub organu egzekucyjnego, nie podejmujących działań w celu egzekucji obowiązku.[17] Niezależnie od tego, kontrola postępowania egzekucyjnego może przybierać formę kontroli państwowej, społecznej czy nawet sądowej.

11. PODSUMOWANIE

Z tego, co dotychczas powiedziano, niezbicie wynika, że w ustawodawstwie polskim istnieje pełna gwarancja realizacji praw i obowiązków stron w postępowaniu egzekucyjnym. Gwarancja ta wynika z samej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym oraz z całego systemu prawnego, którego spójność zabezpiecza zainteresowanych przed ewentualnym naruszeniem tych praw. W szczególności istnieją pełne gwarancje utrzymania przymusu w ramach przewidzianych ustawą. Można też je wydedukować z zasad ogólnych, które osobom biorącym udział w postępowaniu egzekucyjnym gwarantują pełną realizację praw.

Różnorodność środków przysługujących uczestnikom postępowania egzekucyjnego jest także dodatkową rękojmią pełnej realizacji naszego ustawodawstwa w sprawach egzekucji administracyjnej. Do tych wszystkich środków dochodzi szeroko rozbudowany system kontroli i nadzoru nad postępowaniem egzekucyjnym, który jest też niezawodnym środkiem sprawnego i zgodnego z prawem przeprowadzenia egzekucji. Spójność tych wszystkich środków, jak w ogóle spójność całego naszego ustawodawstwa w zakresie egzekucji jest gwarancją, że prawa i obowiązki stron w postępowaniu egzekucyjnym w Polsce Ludowej są w pełni realizowane.

РЕЗЮМЕ

Наиболее урегулированными в законодательстве являются права и обязанности сторон в производстве по исполнению решений, потому что они касаются наиболее жизненных вопросов личности. Каждый из участников этого произ-

[16] Bojanowski: *op. cit.*, ss. 25—30.

[17] Szerzej o tym pisze Bojanowski: *op. cit.*, s. 44 i n.

водства (взыскатели, должники, власти и исполнительные органы) не только имеет определенные исполнительные формы действий, но и определенные права, которыми может воспользоваться, и, кроме того, обязанности, которые должен выполнить.

Принципы и порядок применения органами государственной администрации принуждения или так называемого административного принуждения регулирует закон от 17 VI 1966 г. о производстве по исполнению решений в администрации. Что касается политики принуждения, то она опирается на предпосылке, что принуждение — это крайняя мера, которая может применяться только в определенных случаях.

Исполнительными полномочиями в основном обладают только органы государственного управления. Из общего принципа концентрации административного исполнения вытекает, что исполнительным органом обязанностей денежного характера будет начальник гмины. Что касается воеводы, то он является исполнительным органом в исполнении не денежного характера в тех случаях, которые вытекают непосредственно из норм права и не связаны с компетенцией начальника гмины как органа первой инстанции. Функции исполнительных органов в области обязанностей не денежного характера могут также выполнять другие органы и организационные единицы, например органы пожарной охраны.

Полному пониманию и реализации закона об исполнении решений способствуют общие принципы, которые являются общими нормами производства; они прежде всего определяют отдельные права и обязанности участников этого производства. Здесь речь идет о таких принципах, как принцип законности и легальности, принцип применения мягких средств, предварительное предупреждение, соблюдение принципа минимума материального существования и т.д. Эти принципы являются для исполнительных органов руководящими указаниями, а нарушение их может служить основой для подачи жалобы на действия исполнителя, даже для прекращения производства.

Сущность исполнительного производства состоит в применении принудительных средств, при помощи которых администрация обеспечивает исполнение исполнительного документа. При принудительном взыскании денежных задолженностей это относится к обращениям взыскания на деньги, на зарплату, на банковый счет. Денежный штраф как принуждение, замена исполнения, прямое принуждение — это средства исполнения обязанностей не денежного характера.

В ходе исполнительного производства его участники пользуются широкой правовой защитой, что выражается в возможности внесения протестов, возражений, жалоб, предложений об исключении или жалоб, предусмотренных административным производством. Закон об исполнении решений допускает также приостановление или прекращение исполнительного производства.

Дополнительным средством, обеспечивающим реализацию прав и обязанностей сторон является надзор, осуществляемый центральными и местными органами государственного управления, разные формы государственного, общественного и даже судебного контроля.

Из всего вышесказанного следует, что в законодательстве ПНР существует полная гарантия реализации прав и обязанностей сторон в исполнительном производстве. Эта гарантия вытекает из самого закона об исполнительном производстве, а также из всей правовой системы, которая охраняет заинтересованных лиц перед возможными нарушениями их прав.

ZUSAMMENFASSUNG

Rechte und Pflichten der Parteien im Zwangsvollstreckungsverfahren sind in der Gesetzgebung eingehend geregelt, da sie sehr wichtige Angelegenheiten der Einzelpersonen betreffen. Die Beteiligten an diesem Verfahren (Gläubiger, Schuldner, Behörden, Zwangsvolstreckungsorgane) sind an gewisse Tätigkeitsformen gebunden. Jeder der Beteiligten hat gewisse Rechte, die er ausüben kann, und gewisse Pflichten, die er erfüllen muss.

Grundsätze und Ordnung der Zwangsanwendung durch die Organe der Staatsverwaltung, d.h. des sogenannten Verwaltungszwangs, regelt das Gesetz vom 17. Juni 1966 über die Zwangsvollstreckung im Verwaltungsverfahren. Die Politik der Zwangsanwendung stützt sich auf die Voraussetzung, dass der Zwang nur bei Notwendigkeit und nur im vom Gesetz vorgesehenen Fällen angewendet werden kann.

Ausser wenigen Ausnahmen sind nur die Organe der Staatsverwaltung berechtigt, eine Zwangsvollstreckung durchzuführen. Aus dem allgemeinen Prinzip der Konzentrierung der Verwaltungszwangsvollstreckung geht hervor, dass im Falle wenn die Zwangsvollstreckung einen finanziellen Charakter hat, der Gemeindevorsteher das Verwaltungsorgan ist. Was den Wojewoden betrifft, so ist er das Vollstreckungsorgan bei nicht finanzieller Zwangsvollstreckung in Fällen, die unmittelbar aus dem Gesetz folgen und nicht mit sächlicher Zuständigkeit des Gemeindevorstehers als eines Organs der ersten Instanz verbunden sind. Die Funktionen der Vollstreckungsorgane im Falle von nicht finanziellen Forderungen können auch durch andere Organe und Vereine, z. B. die Feuerwehr, ausgeübt werden.

Volles Verständnis und Verwirklichung des Gesetzes über das Zwangsvollstreckungsverfahren ermöglichen die allgemeinen Prinzipien, die allgemeine Verfahrensnormen darstellen und die Rechte und Pflichten der Beteiligten bestimmen.

Es handelt sich hier um solche Prinzipien wie Gesetzlichkeits- und Legalitätsprinzip, das Prinzip des mildesten Mittels, das Prinzip der vorausgehenden Androhung, Sicherstellung des Existenzminimums u. a. Diese Prinzipien bilden bindende Richtlinien für die Zwangsvollstreckungsorgane, und ihre Verletzung kann ein Grund für Anfechtung, für eine Beschwerde über die Tätigkeit des Zwangsvollstreckungsorgans oder sogar für eine Einstellung des Verfahrens sein.

Das Wesen des Zwangsvollstreckungsverfahrens besteht in der Anwendung von Zwangsmitteln, um die Ausführung der Vollstreckungstitel zu sichern. Im Falle von Geldforderungen handelt es sich um Geldstrafe als Zwangsmittel, Ersatzvornahme, unmittelbaren Zwang usw.

Im Laufe des Zwangsvollstreckungsverfahrens stehen den Beteiligten umfangreiche Rechtsmittel zu. Das findet seinen Ausdruck im Recht auf Beschwerden, Beanstandungen, Klagen, Ablehnungsanträge und vom Verwaltungsverfahren vorgesehene Klagen. Im Gesetz über das Zwangsvollstreckungsverfahren ist auch die Aussetzung und Einstellung des Verfahrens vorgesehen.

Ein zusätzliches Mittel zur Sicherung der vollen Verwirklichung von Rechten und Pflichten ist die Aufsicht, die durch zentrale und örtliche Organe der Staatsgewalt geführt wird, sowie verschiedene Formen staatlicher, gesellschaftlicher oder sogar gerichtlicher Kontrolle.

Aus dem oben Gesagten geht hervor, dass in der polnischen Gesetzgebung eine volle Garantie der Verwirklichung von Rechten und Pflichten der Parteien im Zwangsvollstreckungsverfahren vorgesehen ist. Diese Garantie ist sowohl im Gesetz über das Zwangsvollstreckungsverfahren selbst enthalten als auch in dem ganzen Rechtssystem, dessen Einheitlichkeit die Interessierten vor einer Verletzung ihrer Rechte schützt.